

Géocarrefour

89/1-2 | 2014

Agriculture urbaine et alimentation : entre politiques publiques et initiatives locales

Articles

Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire

Political regulation and territorial dimensions of food supply: from agriculture to the food processing industry

SERGE BONNEFOY ET CAROLINE BRAND

p. 95-103

Résumés

Français English

Cet article se propose d'analyser la régulation politique du fait alimentaire en France en mettant en regard les politiques internationales et nationales et les politiques agricoles périurbaines des agglomérations membres du réseau Terres en Villes. Nous nous interrogeons sur les articulations des différentes conceptions du fait alimentaire portées par ces différentes échelles d'action face au nouvel enjeu territorial en émergence que constitue l'alimentation pour les territoires métropolitains.

En revenant aux premières politiques internationales et nationales focalisées sur la sécurité alimentaire dans une approche quantitative et à l'histoire de la prise en compte des circuits courts dans l'action publique agricole périurbaine, nous montrons le prisme agricole et économique qui structure le traitement politique du fait alimentaire. Autour de ce prisme originel s'est ensuite développée une approche normative et sanitaire de l'alimentation tandis que les politiques agricoles périurbaines approfondissaient une approche multifonctionnelle de l'agriculture périurbaine et des circuits courts. Si ces deux chemins d'appréhension du fait alimentaire semblent difficiles à hybrider, l'article montre que la période actuelle engage des rapprochements entre champs, acteurs et échelles et donc des constructions moins sectorielles du traitement du fait alimentaire. Signe de cette évolution, nous montrons que les politiques agricoles périurbaines sont entrées dans une transition les faisant évoluer du champ agricole au champ agri-alimentaire. Mais cette approche révèle les tensions socio-spatiales à l'œuvre et souligne les difficultés de la formulation d'une politique alimentaire territoriale transversale aux différents champs et intégrée au projet d'agglomération.

This paper deals with the political regulation of food supply (voir commentaire au-dessus) in France through a comparative analysis between international and national policies and the peri-urban agricultural policies of the territorial authorities who are members of the "Terres en Villes" network. As food is emerging as an issue for metropolitan areas, the main question is focused on the articulations between the various conceptions of this issue held at the different levels of intervention.

By looking back to the first international and national policies focused on food security using a quantitative approach, and to the history of short food supply networks being taken into account in public agricultural policy in peri-urban areas, it is shown how the agricultural and economic prism has shaped the treatment of this issue from the very beginning. Around this original prism, a normative and health-based approach was developed, whereas peri-urban agricultural policies were looking in more depth at a multifunctional approach to this question and at short food supply networks. If the hybridization of these two approaches is difficult, the article shows that at the present time the different fields and scales of approach and stakeholders' interests are beginning to converge and, as a result, a less sectoral treatment of the food supply question is emerging.

As a sign of this evolution, it is shown that the peri-urban agricultural policies have entered a period of transition leading them from the agricultural to the agri-food field. This approach reveals the socio-spatial tensions and points out to the difficulties of formulating a global territorial food policy, integrating the various sectors and scales implied in metropolitan development projects.

Entrées d'index

Mots-clés

agriculture périurbaine et urbaine, alimentation, politique alimentaire, politique agricole périurbaine, politique publique, territorialisation

Keywords

urban and peri-urban agriculture, food supply, food supply policy, peri-urban agricultural policy, public policy, territorial development

Texte intégral

1 Si, autrefois, la figure du « maire nourricier » marquait le fait alimentaire, il a progressivement relevé d'un traitement croisé entre politiques nationales et internationales dont les approches évoluent au gré des problèmes posés par le système alimentaire en place et dans un contexte de décentralisation accrue. S'éloignant de la gestion de l'enjeu alimentaire, les édiles urbains se sont progressivement confrontés à une extension des espaces de vie au-delà des enceintes de la ville centre faisant émerger des problématiques d'un nouveau genre dans les relations entretenues jusque-là entre l'espace urbain et l'espace rural agricole. Parmi celles-ci, l'agriculture périurbaine, point de rencontre de la trame rurale, de croissance et urbaine et des bassins agricoles (Vaudois, 1995), mobilise pour une partie significative¹ les circuits courts de proximité² et est l'objet d'une action publique dédiée qui témoigne aujourd'hui de la réapparition du fait alimentaire à l'échelle locale³.

2 En analysant plus particulièrement l'évolution des politiques agricoles périurbaines, nous interrogeons la façon dont émerge et est traité le fait alimentaire aux différentes échelles de l'action publique. Comment se construisent et s'articulent les différentes conceptions du fait alimentaire portées par les échelles internationales, nationales et locales ? Comment le fait alimentaire, pris entre plusieurs conceptions, se fait-il une place à l'agenda des territoires métropolitains et, inversement, comment le fait urbain et métropolitain se fait-il une place à l'agenda alimentaire ? En quoi ces conceptions, du fait de leur construction originelle dans des silos d'action distincts, sont-elles difficiles à articuler et contribuent-elles à éloigner, pour l'instant, le rendez-vous entre attentes et opportunités sociétales et territoriales et réponses en termes de politique publique ? En quoi néanmoins,

l'apparition du fait alimentaire constitue-t-il un prisme d'évolution des politiques agricoles périurbaines qui les fait transiter de l'agricole, centré sur la production vers l'agri-alimentaire prenant en considération la filière alimentaire, de la production à la consommation en passant par la transformation et la distribution ?

- 3 Le déroulement du propos met ainsi en écho des acteurs, des champs et des échelles de différentes nature mais dont les éventuelles combinaisons constituent l'arène de la gouvernance alimentaire.
- 4 Cette étude mobilise le recensement régulièrement mis à jour par la banque d'expérience de Terres en Villes, des actions en faveur de l'agriculture périurbaine mises en œuvre dans 26 agglomérations⁴ du réseau et dans les 9 programmes agriurbains⁵ de la région Ile de France également membre du réseau. Cette base de donnée a été complétée en 2013 par la collecte et l'analyse des actions des intercommunalités du réseau en faveur de l'agriculture et de l'alimentation conduites dans le cadre des Agenda 21⁶, des Plans Climat Energie Territoriaux⁷ (PCET créé en 2004) et autres plans en faveur de l'économie sociale et solidaire (Ayache, 2013).

L'accaparement originel de la question alimentaire par l'agricole et l'économique

L'appréhension agricole et économique des politiques nationales et internationales

- 5 Lang *et al.* (2009) indiquent que les politiques alimentaires qui se développent après la Seconde Guerre mondiale sont profondément marquées par l'obsession de la sécurisation des approvisionnements. La Grande Dépression d'avant-guerre, la guerre et ses suites génèrent en Europe une prise de conscience forte sur l'importance de relancer et de structurer l'agriculture afin de ne pas laisser les conditions de sa survie dans les mains de pays tiers. C'est le paradigme du progrès qui domine des politiques qui visent à une amélioration de la capacité productive. Ainsi, cette recherche d'autosuffisance alimentaire affirmée dans le traité de Rome en 1957 conduit à l'émergence d'une Politique agricole commune (PAC) centrée uniquement sur l'offre⁸. A l'échelle internationale, la problématique alimentaire est essentiellement appréhendée successivement par le GATT et l'OMC à travers l'épineuse question de la circulation des denrées agricoles et agro-alimentaires⁹.
- 6 Ce positionnement centré sur l'économie agricole amène Louis Malassis à constater en 1992 l'absence d'une politique alimentaire à l'échelle européenne. L'Europe réalise une gestion politique de l'offre mais laisse de côté la demande, produisant ainsi des politiques incapables d'appréhender le fait alimentaire en raison de leur manque de transversalité : « Il n'est pas étonnant qu'il en soit ainsi, mais il n'existe toujours pas une commission de concertation interministérielle (ou inter-DG) chargée de réfléchir à la cohérence des interventions sur la chaîne agro-alimentaire considérée dans sa totalité ». Il mettait en cause le fonctionnement par « industrie » et non par « fonction sociale » qui permettrait d'aborder la question de l'alimentation dans son intégrité.
- 7 Cette appréhension première du fait alimentaire centrée sur l'offre entre en écho avec les balbutiements des premières politiques agricoles périurbaines menées aux échelles locales.

Aux origines de l'émergence des circuits courts dans les politiques agricoles périurbaines : le tropisme Rhône-alpin

- 8 La parution de la circulaire du premier ministre du 29 avril 1975 sur les Zones Naturelles d'Equilibre suscita les premières politiques en faveur des espaces ruraux périurbains¹⁰. Si l'Île-de-France choisit de privilégier la planification et les espaces ouverts et de délaissier un temps l'agriculture¹¹, Rhône-Alpes privilégia l'agriculture périurbaine. C'est donc en Rhône-Alpes, dans les années 1980 que les circuits courts seront consacrés comme un domaine de cette nouvelle action publique locale.
- 9 Dans cette région urbanisée et contrainte, une agriculture très diversifiée avait toujours entretenu peu ou prou des relations fortes avec le marché urbain. Les acteurs y ont exploré très tôt des voies originales, notamment en faveur de l'agriculture de montagne et/ou des circuits courts. Le premier point de vente collectif français a d'ailleurs été créé dans le sud-ouest lyonnais en 1978¹². Soutenus par l'Etat, la région¹³ et les départements, les trois programmes agricoles de région urbaine se succèdent rapidement : Lyon en 1979, Grenoble en 1984 et Saint-Etienne en 1987. Leur matrice est la même. Ces programmes prônent une conception ouverte de l'agriculture périurbaine qui reconnaît sa diversité. Ils privilégient trois grands axes d'intervention : foncier, aménagement et équipement des zones agricoles, et économie agricole. Leur gouvernance tout comme leur financement rassemble l'Etat, les élus territoriaux et le monde professionnel agricole.
- 10 Sous leadership des chambres d'agriculture, le premier programme agricole de la Région Urbaine Lyonnaise (RUL) a développé les actions en faveur des circuits courts dans le secteur le plus urbain des neuf secteurs prioritaires, celui de la ceinture verte lyonnaise. Si celles-ci sont restées modestes en terme financier puisque 3%¹⁴ seulement des crédits totaux ont « été utilisés pour conforter l'économie agricole de la RUL », elles ont durablement marqué les acteurs périurbains. L'animateur de l'époque théorisa même à cette occasion le rôle de l'agriculture périurbaine et sa modernité « *A ces conditions, l'agriculture périurbaine, chef de file des petites agricultures innovantes, est une agriculture, non pas du passé, mais une agriculture d'avenir.* » (Plassard, 1985, p. 341).
- 11 Le programme grenoblois sous leadership des élus locaux et le programme stéphanois sous leadership plutôt professionnel donneront plus de corps à cette stratégie en faveur des produits locaux et des circuits courts. Ils légitiment d'abord les circuits courts. A Grenoble, la valorisation des produits locaux est une « idée maîtresse d'un programme agricole de région urbaine » et « une condition *sine qua non* du développement de l'agriculture péri urbaine ». A Saint-Etienne, les rédacteurs soulignent les limites de la modernisation ligérienne et la résilience des nombreuses exploitations, partiellement ou pas du tout intégrées à la filière agro-alimentaire, qui ont choisi de développer les circuits courts.
- 12 Les actions sont comparables. Côté producteurs, elles portent sur la formation, la recherche des débouchés, l'aide à l'investissement productif et aux points de ventes collectifs. Côté consommateurs, des crédits sont affectés pour développer la promotion et mettre en place une marque collective régionale. L'agritourisme est également cité. Plusieurs idées fortes reprises largement dans la décennie suivante, sont déjà présentes comme la marque collective et le travail avec les associations de consommateurs. Les rédacteurs¹⁵ grenoblois cherchent déjà « à faire du consommateur le meilleur allié de la défense de l'agriculture périurbaine ».
- 13 L'objectif de développer une agriculture diversifiée jouant la carte du marché local était donc consensuel¹⁶ même si une assez grande ambiguïté avait présidé à la rédaction des trois programmes agricoles qui entremêlaient une vision en faveur de l'intensification céréalière, une vision prônant la consolidation des productions spécialisées et une vision privilégiant la petite production innovante en circuits

courts. La gouvernance des programmes avait mis côte à côte des sensibilités syndicales multiples d'autant plus que les impératifs économiques avaient relativisé certains discours idéologiques.¹⁷

14 Le référentiel circuits-courts périurbains est constitué à cette époque¹⁸. L'entrée est agricole et économique. Les questions de la qualité (la définition est souvent reprise du discours des maraîchers de ceinture verte : proximité et fraîcheur), des marchés et du revenu sont centrales. Les demandes des consommateurs et les innovations de marché sont structurantes. Le terme « produits locaux » est fédérateur à l'époque.

15 Toutefois avant 1991, début de la mise à l'agenda national de la question agricole périurbaine, quatre agglomérations seulement¹⁹ et un territoire de futur programme agriurbain francilien sont impliqués dans des actions en faveur des circuits-courts. Déjà s'exprime une opposition naissante entre deux conceptions des circuits courts, une approche horizontale territoriale ou une organisation verticale en filière territorialisée dont Jean-Paul Diry se fait l'écho²⁰.

Les embryons de l'évolution de la domination du prisme agricole

L'approche sanitaire normative de l'alimentation accentuée par les crises sanitaires alimentaires

16 Les crises alimentaires successives des décennies 1980 et 1990 vont progressivement restaurer la place du consommateur final, contribuant ainsi à faire pousser les germes d'une politique de l'alimentation dépassant le prisme initial, mais s'autonomisant en même temps dans un prisme normatif sectoriel ne faisant pas le lien avec les problématiques d'offre portées par l'appréhension agricole et économique des premières politiques nationales et internationales.

17 Dans la période de l'après Seconde Guerre mondiale, les préconisations sanitaires se limitaient en effet à l'amélioration quantitative des rations quotidiennes et participaient ainsi pleinement de la logique productiviste dominante, « le message de santé publique était de soutenir la production agricole afin d'augmenter l'offre en quantité, de faire baisser les prix et de rendre une nourriture chère auparavant accessible à tous »²¹. Dorénavant, l'autre appréhension de l'alimentation par les politiques publiques nationales et internationales est à mettre en relation avec des aspects relatifs à la qualité alimentaire d'un point de vue sanitaire. La succession des crises alimentaires dans les années 1990 conduit à un changement dans la domination de l'approche agricole et économique des dispositifs de sécurité alimentaire. Elle se traduit par un retour de l'autorité publique dans un système alimentaire fortement libéralisé afin de renforcer l'environnement réglementaire.

18 A l'échelle internationale, les dispositifs de sécurité alimentaire sont renforcés

19 En Europe, on crée en 1995 la Direction générale de la santé et de la protection du consommateur. Dans la foulée, l'Europe produit un livre blanc sur la sécurité alimentaire en 2000 « *qui jette les bases d'une véritable politique de sécurité alimentaire 40 ans après le lancement de la PAC* » puisqu'elle aboutit à une législation alimentaire européenne par le règlement CE n° 178/2002.

20 Cette loi donne naissance à un certain nombre de normes s'imposant aux acteurs situés du côté de l'offre dans système alimentaire. Depuis le 1er janvier 2005, ceux-ci ont l'obligation d'assurer la traçabilité et l'archivage sur cinq années des flux alimentaires afin de pouvoir retirer de la chaîne de consommation les lots concernés par des failles. Rastoin et Gherzi indiquent que ce cadre réglementaire remet le

consommateur au centre dans la régulation du système alimentaire (2010, p. 457). L'Europe se dote également en 2002 d'une autorité de sécurité européenne indépendante²². En 2006, le « Paquet Hygiène » permet d'homogénéiser les règles s'appliquant aux composantes de la chaîne alimentaire.

21 Comme l'indiquent Rastoin et Ghersi (2010), cette politique alimentaire focalisée sur la sécurité sanitaire n'est néanmoins pas en écho avec la politique agricole. Le livre blanc est ainsi formellement une « co-production des directions générales de la commission (DG) responsables de la santé et de la consommation et non pas de l'agriculture ».

22 Sur le fond, la PAC entre également en contradiction avec des problématiques sanitaires en intervenant sur les produits dits stratégiques desquels les fruits et légumes étaient exclus jusque-là et en subventionnant un modèle alimentaire riche en protéines dont on souligne aujourd'hui les limites, « l'Europe ne subventionne-t-elle pas indirectement l'obésité, l'artériosclérose et le diabète ? ».²³

23 En France, on pointe également les difficultés à gérer des intérêts parfois contradictoires. La crise de l'ESB notamment « a montré les risques, dans le domaine de l'alimentation, de la confusion des rôles, au sein du Ministère de l'Agriculture, entre la protection de la filière agricole et la protection du consommateur. Elle a également montré la nécessité d'une collaboration étroite entre les secteurs de la santé et de l'agriculture » (www.vie-publique.fr). Suite à la crise de l'ESB, le sénateur Huriet a produit un rapport qui stipule que « les procédures applicables à l'alimentation ne sont pas satisfaisantes au regard des principes qui doivent guider toute politique de sécurité sanitaire : la réglementation applicable aux produits alimentaires n'est pas nécessairement orientée vers la protection de la santé de l'homme, le principe de précaution n'est pas toujours appliqué, l'indépendance des contrôles est insuffisante ».

24 La promulgation d'une loi sur la sécurité alimentaire en 1998 donne naissance à l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) le 1^{er} janvier 1999 qui vient s'ajouter aux trois directions gérant les risques alimentaires²⁴. Censée parer aux défaillances existantes en s'occupant principalement, et de façon indépendante, de l'évaluation des risques alimentaires, « Deux rapports d'évaluation de la loi du 1^{er} juillet 1998 (rapport Girard en 2006, rapport IGAS en 2005) regrettent une confusion des missions. L'AFSSA a été construite à partir de structures et de fonctions déjà présentes dans la sphère du ministère de l'Agriculture (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires, Agence du médicament vétérinaire) ; elle reste en conséquence très liée à la Direction générale de l'alimentation » (www.vie-publique.fr).

Le développement des actions en faveur des circuits courts et reconnaissance du fait agricole périurbain

25 La décennie allant du rapport Souchon « L'aménagement rural en zone périurbaine » de 1991 au Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) de juillet 2001 de Limoges, est celle de la mise à l'agenda national de la question agricole périurbaine. Elle représente un tournant fondamental même si en fin de période la traduction politique nationale s'avère un échec. Le référentiel agricole périurbain est en effet durablement construit et légitimé à cette époque : il combine multifonctionnalité, bien commun et projet agriurbain²⁵.

26 Durant cette période, a lieu une première diffusion des politiques agricoles périurbaines, d'abord dans le Grand Sud-Est avec Aubagne et Perpignan puis au-delà dans l'Est toulousain, à Rennes au Mans... dans des agglomérations où la production agricole de masse est intensive. Douze agglomérations²⁶ de l'échantillon d'étude ainsi

qu'un territoire de futur programme agriurbain francilien développent les actions en faveur des circuits courts : elles sont trois fois plus nombreuses que durant les deux périodes précédentes.

27 Durant cette période, les domaines d'actions en faveur des circuits courts s'élargissent à la transformation (restauration...), à plusieurs circuits de proximité (marchés de détail, grande distribution, restauration...) et au tourisme vert périurbain. Ce sont les prémices des premières actions de la thématique alimentaire, mais abordée du côté de la production. Par contre les actions en faveur des filières spécialisées régressent très fortement. L'implication des collectivités devient plus forte dans le choix des actions. Les acteurs des agglomérations du grand sud-est sont engagés dans une action territoriale forte et complexe (cf. marque territoriale) alors que les collectivités des régions de production de masse cherchent seulement à engager ou à conforter une première diversification sans déclencher de conflits majeurs²⁷.

28 Le développement des circuits courts et de l'action publique en leur faveur aboutira à leur reconnaissance nationale dans le champ de l'agriculture périurbaine. L'un des trois groupes de travail périurbains mis en place par Louis Le Penec pour préparer la Loi d'orientation agricole de 1999 s'intitulait « Produits et territoires ». Paradoxalement, les circuits courts sont plus perçus au niveau national comme un facteur de lien social entre citadins et agriculteurs, de reconnaissance de l'agriculture périurbaine que comme un enjeu économique territorial stratégique. C'est vraisemblablement dû au prisme francilien de cette mise à l'agenda national²⁸.

29 Deux types de signaux faibles annoncent la période suivante. D'abord, de premières actions préfigurent l'émergence des questions de la gouvernance alimentaire : repas bio à l'université de Lorient, semaine du Goût de l'Y grenoblois et appui indirect de l'intercommunalité grenobloise au recentrage de l'abattoir public sur le marché de la région urbaine²⁹.

30 Ensuite, de premières relations se tissent avec les politiques européennes grâce à la création de l'initiative communautaire Interreg en 1990 qui a facilité les échanges entre acteurs et la porosité des problématiques agricoles périurbaines européennes. Ainsi, par exemple, suite aux rencontres européennes de l'agriculture et de la ville organisées à Grenoble en avril 1989, le réseau Agriville Europe fonctionna quelques années, au mitan de la décennie 1990. Le Ministère de l'Agriculture envisageait même « *d'ouvrir le débat aux autres acteurs et à l'échelle européenne* » en examinant « *la possibilité d'inclure les territoires périurbains dans le cadre des futures initiatives communautaires, et d'engager des opérations pilotes* »³⁰.

31 Le fait alimentaire s'est donc progressivement dessiné par deux chemins d'appréhension différents dont les systèmes d'acteurs et les référentiels semblent difficiles à hybrider. Si ces deux voies paraissent encore éloignées, elles sembleraient dans la période actuelle engager des rapprochements à la faveur des changements sociétaux vis-à-vis de l'alimentation et engager des constructions moins sectorielles du traitement du fait alimentaire.

L'agri-alimentaire, première articulation entre politiques agricoles et politiques alimentaires ?

Premières reconnaissances du fait urbain et périurbain en Europe et évolution des politiques nationales, nouvelles injonctions et impacts

territoriaux

- 32 Le développement des projets Interreg, Urban puis Urbact, Equal et Leader à destination des populations urbaines et périurbaines et l'évolution de l'urbanisation européenne conduisirent l'Europe à s'emparer de la thématique périurbaine. La publication en octobre 2006 du rapport de l'agence européenne de l'environnement « *urban sprawl : the ignored challenge* » a été un moment fondateur. Cette évolution a gagné, peu à peu et de manière modeste certes, la politique agricole commune par la reconnaissance de l'agriculture périurbaine³¹ et de la question alimentaire territoriale³². Cette reconnaissance a également été un accélérateur des évolutions françaises : la thématique alimentaire a été « apportée » aux acteurs locaux français par les acteurs des territoires du Nord-Ouest et du Sud de l'Europe.
- 33 C'est ensuite du côté des politiques publiques nationales françaises que vont se dessiner des occasions de rapprochement entre cadre national et dynamiques locales, entre agriculture et alimentation.
- 34 Le prisme normatif du traitement de l'alimentation par les politiques publiques nationales va progressivement évoluer vers une politique de santé publique et de nutrition. En France, l'émergence d'une question alimentaire sociétale, en partie liée à la recrudescence des Maladies d'Origine Alimentaire (MOA) conduit à une politique publique de l'alimentation produisant des injonctions dont les collectivités territoriales se font le relais.
- 35 Partants d'enjeux strictement nutritionnels, les Programmes nationaux de nutrition et santé (PNNS) successifs, menés par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé³³ s'ouvrent aux acteurs de l'agroalimentaire et maillent progressivement les actions et réflexions avec les questions sociales, environnementales et relationnelles contenues dans le rapport à la nourriture.
- 36 Si les nouveaux dispositifs qui en découlent pointent l'arrivée d'une préoccupation d'ordre alimentaire et plus seulement agricole à l'agenda des politiques publiques nationales, il n'en demeure pas moins que l'agenda des priorités ne s'en trouve pas bouleversé³⁴.
- 37 Néanmoins, on constate une évolution vers des politiques moins sectorielles à partir du plan d'action national pour une offre alimentaire sûre, diversifiée et durable de 2008 piloté par le Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt qui croise les éléments du PNNS et du Grenelle de l'environnement. Une politique publique de l'alimentation se dessine³⁵.
- 38 Le Programme national pour l'alimentation de 2011 du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité qui découle de ces évolutions met au cœur de ses actions la question de la qualité de l'alimentation (nutritionnelle et patrimoniale) et de son accessibilité (sociale et informationnelle). Impulsé par le Plan Barnier de 2009 qui vise à développer les circuits courts, les dispositifs de la politique publique de l'alimentation qui se mettent en place par la suite essaient d'intégrer les problématiques relatives à l'offre alimentaire afin de décloisonner les questions agricole et alimentaire.
- 39 Le Programme national pour l'alimentation donne aux collectivités territoriales un rôle de relais par le développement d'actions de sensibilisation au bien manger, qui se pensent et se réalisent dans des sphères d'actions distinctes de celles de la politique agricole périurbaine (social, santé essentiellement, hors restauration scolaire qui est devenue un domaine commun). Néanmoins, les réorientations de la politique étatique de l'alimentation, précisées dans la circulaire CAB/C2013-001 du 16 janvier 2013, pourraient engager des rapprochements entre ces sphères *via* l'accent mis sur l'ancrage territorial de cette politique³⁶. Toutefois, son impact sera dépendant des dispositions retenues par le prochain acte de décentralisation.
- 40 En reconnaissant le fait urbain et périurbain, les politiques européennes se sont ouvertes à la question agricole périurbaine et à la question alimentaire territoriale

tandis que la politique publique de l'alimentation française se dessine dans un rapprochement entre les sphères de la santé publique et de la nutrition centrées sur la consommation et celle de l'agriculture et de l'agroalimentaire centrées sur les échelons intermédiaires de la production et de la transformation. Elles laissent également une place aux collectivités territoriales en tant que relais et acteur du traitement du fait alimentaire, semant les graines d'une potentielle transversalité entre actions agricoles et alimentaires et d'un maillage éventuel à d'autres problématiques territoriales.

Entre agriculture périurbaine, agri-alimentaire et alimentaire : des politiques agricoles périurbaines en évolution

41 Depuis l'échec de la tentative d'instituer une politique agricole périurbaine nationale, diverses thématiques mises à l'agenda national (plan nature en ville, ville durable, question alimentaire...) influent sur les politiques locales en faveur de l'agriculture périurbaine (Bonnefoy, 2011) qui sont devenues avant tout l'affaire des agglomérations et métropoles. Les intercommunalités d'agglomération participent ainsi du mouvement de remise en cause du modèle politico-administratif français et du mode de régulation sectorielle.

La généralisation des politiques agricoles périurbaines

42 La prise en compte de l'agriculture par les intercommunalités d'agglomération est en voie de généralisation³⁷. Au-delà des 27 territoires membres de Terres en Villes, elle se manifeste au Nord (Grand Douaisis, Artois Com, Le Havre, Orléans...) comme au Sud (Grand Narbonne, Grand Carcassonne...), à l'Est (Montbéliard) comme à l'Ouest (Bordeaux...), quelle que soit la couleur politique. Les actions intercommunales en faveur de l'agriculture se multiplient alors que la crise budgétaire est forte.

43 Plusieurs raisons concourent à ce mouvement : la métropolisation qui intègre des territoires ruraux périurbains, la mise en place des programmes agriurbains franciliens, la mise à l'agenda de la ville durable... et la question alimentaire, devenue une affaire nationale (LMA, PNA, PNNS, CNA, politique alimentaire 2013-2017) mais surtout sociétale et en partie territoriale.

44 Cette généralisation s'accompagne d'une forte montée en puissance des actions publiques en faveur des circuits courts de proximité (dans l'échantillon Terres en Villes, 3 fois plus nombreuses que pour la période précédente) et de l'alimentation. Environ 65 % des actions économiques très majoritairement orientées vers les circuits de proximité des politiques agricoles périurbaines étudiées ont été mises en place après 2001. Ce chiffre est bien supérieur si on comptabilise les actions à dimension économique mises en œuvre dans le cadre des Agenda 21, des Plans Climat Energie Territoriaux et de l'Economie sociale et solidaire (ESS) intercommunales. Dix-neuf agglomérations de l'échantillon et trois programmes agriurbains sont concernés³⁸.

45 Si un quart des actions agricoles intercommunales *stricto sensu* concernent la promotion des produits, plus d'un tiers des actions témoignent de cette évolution : restauration collective, aides aux AMAP et à l'agriculture urbaine des jardins, développement de la production biologique, logistique. En substitution des actions de structuration de la vente en circuits courts de la période précédente, s'est installé

un triptyque qui vise à développer l'offre de production biologique (aménagement de zone, espace test, appui aux acteurs, aides à l'installation), sa transformation (légumerie) et sa distribution (plateforme) afin d'approvisionner la restauration scolaire publique. Il est la figure imposée des politiques agricoles intercommunales, au risque de devenir une idée toute faite (IUFN, 2012) et d'affaiblir la réflexion stratégique. Le mouvement est encore plus significatif si on prend en compte les projets de création ou d'aménagement de zones agricoles souvent vouées à la production biologique et les aides aux exploitations.

- 46 Quelques agglomérations et métropoles commencent à afficher leur ambition d'installer une politique « alimentaire ». A Rennes, ce sont les travaux de Rennes métropole avec la fédération régionale des Civam de Bretagne (projet Systèmes Alimentaires Territorialisées, SALT) et avec AgroCampus Ouest (Rennes Ville Vivrière) qui initient cette évolution. A Lorient, l'intercommunalité et la chambre d'agriculture du Morbihan travaillent à la « *structuration d'une filière alimentaire locale [...] au-delà du monde agricole* » (Chambre d'agriculture du Morbihan, décembre 2012). Le Pays voironnais met en exergue le passage d'une politique agricole fondée sur l'offre en circuits courts et une gouvernance Elus/Profession à une politique nommée dorénavant alimentaire fondée sur une gouvernance multiacteurs. Comme à Lorient (Leader), la mobilisation de procédure européenne (Interreg IVB et Leader pour le pays Voironnais) a été le vecteur de cette évolution³⁹. Et, dernièrement, les Communautés d'agglomération du Pays Voironnais et de Grenoble Alpes Métropole ont créé un syndicat Mixte commun dont un des objectifs est de définir une feuille de route pour une stratégie alimentaire territoriale. A Lille, la contractualisation initiée par la région Nord-Pas-de-Calais⁴⁰ conduit Lille Métropole à préciser sa politique agricole, ses actions en faveur de la restauration collective et à réfléchir à la mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale. Dans le cadre du projet Urbact « *alimentation durable dans les communautés urbaines* »⁴¹, la ville de Lyon dépasse d'emblée son territoire et ses champs d'action légitimes en développant de l'interconnaissance et des transactions entre silos d'acteurs tout en maillant problématiques alimentaires (accessibilité, qualité, durabilité) et territoriales (gestion de l'agriculture urbaine et périurbaine, logistique territoriale, renouvellement urbain, tissu commercial).

L'ambiguïté alimentaire

- 47 La porosité est donc importante entre la politique agricole intercommunale⁴² et les autres dispositifs intéressant l'agricole et l'alimentaire : Agenda 21, Plan Climat et Energie Territorial, plan d'économie sociale et solidaire par souci de cohérence, par recherche de l'affichage politique mais aussi en raison de la raréfaction des ressources budgétaires. Les actions agricoles émergent ainsi à plusieurs dispositifs, certaines favorisant une meilleure prise en compte des problématiques.
- 48 Mais ces actions témoignent d'abord d'une grande normalisation renforcée par les injonctions du Grenelle de l'Environnement : les Agenda 21 se consacrent avant tout au développement des jardins partagés ou familiaux et à la restauration collective (accessibilité sociale) alors que les plans d'économie sociale et solidaire aident les entreprises d'insertion à vocation agricole ou alimentaire (employabilité, accessibilité et solidarité en ville) et que les plans climat et énergie favorisent l'agriculture durable.
- 49 L'analyse confirme les conclusions du travail entrepris en 2008 concernant la segmentation des champs de la question alimentaire et la mise en cohérence entre ville centre et intercommunalité. Ainsi, souvent initiées par la ville centre, les actions en faveur de la restauration collective peinent à prendre en compte les stratégies intercommunales de développement agricole. La convergence entre enjeux

nutritionnel et social et enjeu agricole local ne va pas de soi⁴³.

50 Si la restauration collective offre un champ social, économique et politique consensuel, rien n'est moins sûr qu'elle ait un effet d'entraînement fort sur l'agriculture périurbaine de proximité et qu'elle ne puisse pas avoir un effet pervers en laissant à penser que l'on a traité par son intermédiaire les problèmes agricoles périurbains.

51 Le référentiel de l'agriculture périurbaine très marqué jusqu'alors par la question des aménités vertes est revisité par la question alimentaire qui a réinvesti l'agriculture de proximité⁴⁴ de sa fonction nourricière. L'évolution est ambiguë, l'alimentaire étant ici appréhendé du point de vue de la filière (production, transformation, distribution et consommation) et non, par exemple, de la nutrition.

52 Elle est d'autant plus ambiguë que cette question alimentaire participe aussi à construire le champ de l'agriculture urbaine et ses nouvelles formes (agriculture nomade, toits jardinés...) et que des luttes et rapports de pouvoir sous-tendent ces débats⁴⁵. Le référentiel mais aussi le système d'acteurs des politiques agricoles d'agglomération se sont élargis, hybridés allant de l'agricole à ce que nous appellerons l'agri-alimentaire pour en distinguer le seul prisme agricole⁴⁶. Par son ampleur et sa puissance sociale et politique, le mouvement des AMAP⁴⁷ qui est aujourd'hui une des composantes de la construction d'un champ politique agri-alimentaire, a fait reconnaître la figure du consommateur citoyen comme acteur légitime des politiques agricoles périurbaines et urbaines. Enfin, le développement des actions de l'agriculture dite urbaine est le champ privilégié des acteurs non professionnels et de l'approche de l'agriculture par les acteurs de l'action publique en faveur de la nature en ville. Du point de vue des acteurs traditionnels de l'agriculture périurbaine, la revendication alimentaire portée est tout aussi ambiguë.

Conclusion

53 La régulation politique du fait alimentaire s'est construite au sein de champs, d'échelles et d'acteurs de natures différentes. Les référentiels structurants aux échelles nationales et internationales sont principalement scindés entre un champ agricole et économique centré sur la question de la production et un champ alimentaire sanitaire et normatif visant essentiellement la sphère allant de la transformation à la consommation. Aux échelles locales, si l'enjeu alimentaire avait disparu des préoccupations des autorités territoriales, l'émergence de la question agricole périurbaine dans les problématiques de gestion territoriale a fait germer une appréhension renouvelée du fait alimentaire.

54 La montée d'une préoccupation sociétale pour l'alimentation génère des rapprochements entre silos d'appréhension de la multi-dimensionnalité du fait alimentaire mais qui restent difficiles à articuler de façon cohérente autour d'une véritable politique publique de l'alimentation. Néanmoins, la montée de la question alimentaire dans les territoires et son croisement avec d'autres problématiques territoriales contribuent à faire transiter les politiques agricoles périurbaines du champ agricole vers le champ agri-alimentaire dans un contexte d'évolution de la gouvernance agricole territoriale : dans le même temps, les intercommunalités assurent un leadership local plus fort ouvrant ces politiques agri-alimentaires aux acteurs de la société civile alors que les chambres d'agriculture s'investissent plus dans cette territorialisation, en revendiquant une place plus forte pour la profession agricole.

55 Cette évolution traduit donc d'abord les grandes difficultés pour définir et relier une politique agricole et une politique alimentaire d'agglomération articulées en cohérence avec les autres échelles territoriales.

56 Elle semble révéler une nouvelle segmentation de l'arène agri-alimentaire. Dans

beaucoup de configurations, il semble que l'on ait constitué à la faveur des procédures et des normes, des arènes diverses renvoyant à des systèmes d'acteurs spécifiques et des objectifs différents. Cela offre aux élus la possibilité de gérer des demandes et des politiques contradictoires, de sectoriser une politique transversale à moindre coût politique. Agenda 21, PCET et plans de l'ESS permettraient ainsi de gérer les relations avec la société civile alors que la politique agricole gérerait les relations avec la profession et les communes. La cohérence agri-alimentaire s'en trouverait délicate à réaliser mais cette segmentation éviterait les conflits graves dans l'aire publique territoriale.

57 D'autre part, cela souligne la difficulté de construction d'une politique alimentaire territoriale en tant que telle du fait de sa nécessaire transversalité qui pose, dans le contexte territorial actuel, des problèmes en termes de légitimités politiques, de compétences et de niveaux d'actions à coordonner. La mise en place d'une arène multi-acteurs est appréhendée comme une solution par les territoires qui se penchent sur le sujet.

58 Mais la faible implication des grands acteurs économiques dans ces politiques et le fait que les grandes décisions agricoles, agro-alimentaires et alimentaires soient prises dans d'autres lieux nationaux et européens relativisent l'ampleur du mouvement de territorialisation et le rôle des arènes agri-alimentaires locales. Dans les débats sur la Loi avenir de l'agriculture, la difficulté de traduire en dispositifs précis l'ancrage territorial de la politique alimentaire pourtant promis est révélatrice.

59 C'est pourtant dans le dépassement des clivages sectoriels et l'articulation des échelles et des compétences que se joue l'avenir de la question alimentaire dans les territoires métropolitains.

Bibliographie

ADAYG, 1984, *Programme agricole de l'Y Grenoblois*, Grenoble.

AYACHE, 2013, *Comment promouvoir une alimentation saine au sein des intercommunalités ?*, Thèse professionnelle faite à Terres en Villes.

BERNARD C., DUFOUR A., MUNDLER P., 2008, Pratiques collectives de vente directe : approche comparée des PVC et des AMAP en Rhône-Alpes, in MARECHAL G., *Les circuits courts alimentaires : bien manger sur les territoires*, Ch.12.

BONNEFOY S., 2011, La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère, *Urbia*, n°12, p. 17-38.

BOURGUINAT N., 2008, Le maire nourricier : renouvellements et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIX^e siècle, *Le Mouvement Social*, Vol. 224, n°2, p. 89-104.

DOI : 10.3917/lms.224.0089

BRAND C. et BONNEFOY S., 2011, L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ?, *Vertigo* (en ligne), Vol. 11, n°2, Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/11199>.

DOI : 10.4000/vertigo.11199

CHALAS Y., 1997, Conclusion. Les figures de la ville émergente, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 281 p.

CHIFFOLEAU Y., 2008, Les circuits courts de commercialisation en agriculture : diversité et enjeux pour le développement durable in MARECHAL G., *Les circuits courts alimentaires : bien manger sur les territoires*, p. 175-185.

DIRY J.-P., 1985, *La politique agricole de la région urbaine de Lyon - Bilan et perspectives (1979-1989)*, Lyon, Établissement Public Régional, 184 p.

FLEURY A., DONADIEU P., 1997, De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine, *Courrier de l'environnement*, n°31

HERNANDEZ S., MESSAOUDENE L., 2010, La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS, *Management Prospective* Ed., Vol. 5, n°35, p. 235-253.

DOI : 10.3917/mav.035.0235

HURIET C., 1997, *Les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la*

sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France, Rapport d'information 196 de la Commission des Affaires sociales, disponible sur www.senat.fr

IUFN, 2012, *Livre blanc sur la gouvernance alimentaire*.

LAMINE C., CHIFFOLEAU Y., 2012, Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis, *Pour*, n°215-216.

DOI : 10.3917/pour.215.0085

LANG T., BARLING D., CARAHER M., 2009, *Food policy. Integrating health, environment & policy*, Oxford, Oxford University Press, 313 p.

MALASSIS L., 1992, Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire, *Economie rurale*, n°211, p. 47-52.

MARECHAL G., 2008, *Les circuits courts alimentaires : bien manger sur les territoires*, Paris, Educagri, 213 p.

MÜLLER P., 2009, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?

PARMENTIER B., 2007, *Nourrir l'humanité. Les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 274 p.

PLASSARD F., 1985, Un exemple d'agriculture périurbaine : la Ceinture Verte agricole lyonnaise, une animation économique originale ? *Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine*, Madrid 16-17-18 octobre 1985, p. 323-342.

PRALY C., CHAZOULE C., DELFOSSE C., SALEILLES S., 2012, Repenser l'échelle d'approvisionnement des cantines, in PRIGENT-SIMONIN A.-H., HERAULT-FOURNIER C., *Au plus près de l'assiette - Pérenniser les circuits courts alimentaires*, Chapitre 8.

PRIGENT-SIMONIN A.-H., HERAULT-FOURNIER C., 2012, *Au plus près de l'assiette - Pérenniser les circuits courts alimentaires*, Paris, Quae Educagri, Collection Sciences en partage, 261 p.

RASTOIN J.-L., GHERSI G., 2010, *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, Quae, 565 p.

ROBERT S., 1985, Agriculture périurbaine et décentralisation, *Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine*, Madrid 16-17-18 octobre 1985, p. 313-322.

R.U.S.E., 1987, *Programme agricole de la Région Urbaine Stéphanoise*, non paginé.

TERRES EN VILLES, 2010a, *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*, 8 p.

TERRES EN VILLES, 2010b, *Les politiques agricoles périurbaines en Ile de France - état des lieux et analyse de leurs évolutions*, rapport d'étude, 108 p.

TRAVERSAC J.-B., 2012, Innovations traditionnelles dans le système alimentaire de l'Ile-de-France, *Pour*, n°205-206.

VAUDOIS J., 1995, *Les dynamiques agricoles dans les zones périurbaines : formes et éléments d'interprétation*, Actes du séminaire de recherche « L'agriculture dans l'espace périurbain : des anciennes aux nouvelles fonctions », Bergerie Nationale de Rambouillet.

Notes

1 1 - Selon une intensité différente entre régions urbaines agricoles diversifiées (en grand Sud-Est notamment) et régions urbaines de productions de masse (Ile de France).

2 2 - La proximité est ici entendue au sens de proximité géographique. Les circuits courts comprennent au maximum un intermédiaire entre le producteur et le consommateur par opposition aux circuits longs de proximité.

3 3 - Jusqu'aux grandes crises alimentaires de la fin des années 1990 (Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en 1996 et 2000, veau aux hormones en 1995, lait à la dioxine en 1998, poulet à la dioxine en 1999, fièvre aphteuse en 2001, peste porcine en 2002, grippe aviaire en 2005, etc.), l'action publique en faveur de l'agriculture périurbaine a fait la part belle à la multifonctionnalité, à l'agriurbanisme (Fleury et Donadieu, 1997) et aux aménités vertes. Depuis la succession de ces crises et la mise à l'agenda de la ville durable, la fonction nourricière de l'agriculture périurbaine revient sur le devant de la scène pour être convoquée par les acteurs de la question alimentaire urbaine.

4 4 - Agglomérations d'Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Aubagne, Besançon, Blois, Caen, Chambéry, Cholet, Dijon, Grenoble, Le Mans, Lille, Lorient, Lyon, Metz, Nancy, Nantes, Pau, Perpignan, Rennes, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Strasbourg, Toulon, Toulouse. Marseille, dernière agglomération adhérente, n'est pas encore renseignée.

5 5 - Programmes agriurbains de centre Essonne, Cergy, Marne-et-Gondoire, plaine de

Versailles, plateau Briard, Saclay, Vernouillet Seine Aval, Senart, Triangle Vert. Le dixième programme agriurbain initial, celui de Rambouillet, est mort-né.

6 6 - En 2013, hors Ile-de-France, 14 des 28 intercommunalités d'agglomération membres de Terres en Villes sont engagés dans un Agenda 21. A noter que le cadre de référence des Agenda 21 vise pour les projets territoriaux de développement élaboré en 2006, les modes de production et de consommation responsables.

7 7 - En 2013, hors Ile-de-France, 19 intercommunalités d'agglomération des 28 membres de Terres en villes mettent en œuvre leur PCET. Les autres l'élaborent.

8 8 - Elle vise à augmenter la productivité agricole en l'inscrivant dans la modernité technique associée à des mesures commerciales décourageant les importations au profit d'une libre circulation des denrées au sein de la communauté européenne.

9 9 - Sur laquelle le GATT et l'OMC ont successivement essayé en vain d'aboutir à une harmonisation des conditions de circulations.

10 10 - « *Il s'agit bien d'une politique publique au sens où la définissent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig que cite Pierre Muller dans son ouvrage sur les politiques publiques (Muller, 2009, p.22): elle se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique et elle est constituée des cinq éléments : un ensemble de mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaire, un cadre général d'action, un public et enfin des buts et objectifs.* » (Bonnefoy, 2011, p. 17)

11 11 - Création de l'agence des espaces verts en 1976.

12 12 - En 1979, une enquête de la chambre d'agriculture du Rhône estimait à 15% des exploitants de la RUL ceux qui tiraient plus de 50% de leurs revenus de la vente directe et à 25% ceux qui en tiraient plus de 10%.

13 13 - Établissement Public Régional puis Région.

14 14 - Ce calcul ne prend pas en compte les actions d'équipement.

15 15 - Des groupes de travail qui associaient des élus et techniciens des intercommunalités, des responsables professionnels agricoles et des agriculteurs locaux porteurs de projet, des techniciens de la direction départementale de l'agriculture chargés de l'écriture et des techniciens de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise ont présidé à l'élaboration et à la rédaction du programme qui a été amendé et validé par les commissions agriculture des deux intercommunalités. Ce travail a été réalisé en partenariat avec les services de la Région.

16 16 - « *En Rhône-Alpes, par exemple, la 'tonalité de la réunion du 21 décembre 1982 [Etats généraux du développement] était très ouverte, beaucoup moins "bouclée" qu'on aurait pu le croire, grâce notamment, au dynamisme de l'équipe d'animation. Prenons le rapport introductif. (...) Et on conclut que 'maintenant, il faudra faire plus fin, plus intelligent, plus adapté aux conditions locales, aux ressources locales et aux exploitants'. Qui dit mieux ?* » in Alternatives PAYSANNES, mars-avril 1983.

17 17 - Ces expérimentations doivent beaucoup à une alliance entre acteurs des productions spécialisées et des circuits courts sous l'œil éclairé de certains céréaliers (Lucien Barge ou la famille Garin dans le Rhône) et laitiers (René Blanchet en Isère et Jean-Louis Viricel dans la Loire)

18 18 - Il doit beaucoup aux innovations de la montagne et des Civam.

19 19 - Aujourd'hui membres de Terres en Villes.

20 20 - « *Les uns répondront qu'il est prématuré de porter un jugement car l'œuvre (les actions circuits courts) est nécessairement de longue haleine (...) D'autres soulignent au contraire les faiblesses du dispositif adopté, aucune des questions essentielles n'ayant trouvé une solution : quasi-impossibilité de réunir les producteurs en groupement, absence d'une interprofession solidement structurée, champ géographique trop étroit...* » (Diry, 1985, p. 90).

21 21 - Traduction : « the public health message was : support agricultural output, which will increase supply, lower costs and make previously unaffordable food affordable ».

22 22 - La *European Food Security Authority*, organe qui assiste la Commission Européenne dans les prises de décisions politiques et la gestion des crises en confrontant les avis des acteurs scientifiques, de la société civile et des acteurs économiques.

23 23 - Preuve de la difficulté à dépasser ces silos, un agent de la direction générale de l'environnement, CE (26000) a commencé son intervention lors du salon Slow Food d'octobre 2012, en s'exclamant ainsi « *We don't have an european food strategy* ». Sa direction est aujourd'hui en charge d'un rapport sur les systèmes alimentaires durables, première étape vers une stratégie alimentaire à l'échelle européenne permettant de coordonner des politiques sectorielles dont on réalise aujourd'hui les contradictions.

24 24 - La Direction générale de l'alimentation, relevant du Ministère de l'Agriculture s'occupe

des questions relatives à l'hygiène des produits tandis que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, relevant du Ministère de l'économie et des finances s'occupe du suivi réglementaire des produits. A ces deux directions, il faut ajouter la Direction générale de la santé du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé qui intervient, à la marge, sur des aspects réglementaires et de gestion des risques relatifs à l'alimentation (www.vie-publique.fr).

25 25 - Le terme est employé pour la première fois par André Fleury lors des réunions de groupes de travail préparatoire à la Loi d'orientation agricole de 1999. Il sera repris par le CIADT de 2001.

26 26 - Les agglomérations d'Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Aubagne, Grenoble, Lorient, Lyon, Nantes, Perpignan, Rennes, Saint-Etienne et Est-Toulousain

27 27 - Dans ce cas, les intercommunalités combinent souvent habilement une action publique agricole globale négociée avec la chambre d'agriculture et un partenariat technique alternatif (Civam, Bergerie nationale de Rambouillet...) pour traiter de la question des circuits courts.

28 28 - Surreprésentation des acteurs d'une région de grande culture, conceptualisation de l'agriculture périurbaine et urbaine et de la campagne urbaine par référence majeure à l'Ile-de-France, rôle central du Ministère de l'Agriculture et d'organismes qui lui sont liés et installés en Ile-de-France comme l'école nationale du paysage de Versailles et la bergerie nationale de Rambouillet...

29 29 - Dans le même ordre d'idée, le Pays voironnais finança en partie des investissements d'exploitants dont le troupeau avait été touché par l'ESB, et, favorisa le développement des circuits courts en filière viande.

30 30 - Proposition de programme de travail sur l'agriculture périurbaine émanant des services du Ministère de l'Agriculture, 1997, archive personnelle.

31 31 - En témoignent la création du réseau des régions périurbaines européennes Purple, les travaux communs entre les réseaux Purple, l'Arc Latin et Terres en Villes, les avis d'instances européennes ainsi que l'ouverture du dispositif Leader aux zones périurbaines lors de la dernière programmation PAC.

32 32 - Le développement récent de projets consacrés à la question alimentaire (charte alimentaire du projet Interreg IVB Rururbal et inscription d'une thématique « alimentation durable dans les communautés urbaines » dans le programme Urbact, projets de recherche) et l'intégration d'une thématique « stratégie alimentaire territoriale » pour la prochaine programmation Leader sont à porter au crédit de ces mouvements convergents.

33 33 - Le PNNS place la France en position de leader en Europe en devenant « le premier pays européen à disposer d'une telle stratégie d'ensemble ». Le PNNS 1 (2001-2006) se penche sur les problématiques nutritionnelles dans un contexte d'augmentation des MOA. Le PNNS 2 (2006-2010) fixe des objectifs chiffrés d'amélioration de la santé publique (Rastoin et Ghersi, 2010, p. 460) et engage les acteurs de l'agroalimentaire. Le PNNS 3 (2011-2015) assorti d'un Plan spécifique de lutte contre l'obésité reste également sur des objectifs chiffrés en matière d'amélioration de la de santé de la population française tout en intégrant une dimension sociale aux réflexions et actions et en développant d'autres dimensions sur les produits comme leur valeur environnementale ou les questions relatives aux rapprochements entre producteurs et consommateurs

34 34 - *« Ce qui a été consenti depuis des décennies pour une catégorie professionnelle à la base de l'alimentation, les agriculteurs, ne l'est toujours pas pour l'ensemble des citoyens : en France, le PNNS représente une dépense publique de moins d'un euro par habitant, alors que les subventions agricoles s'élevaient à 18 300 euros par actif agricole en 2005 »* (Rastoin et Ghersi, 2010).

35 35 - Ses contours sont inscrits dans l'article L230-1 du Code rural et de la pêche maritime à la mise en place de la Loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 Juillet 2010.

36 36 - Cet ancrage met en avant le rôle des acteurs des territoires (collectivités et acteurs de l'agro-alimentaire) à travailler la reconnexion du consommateur à son alimentation, notamment par la promotion des produits et des circuits alimentaires locaux.

37 37 - Ces politiques sont souvent portées par des élus ruraux des nouvelles communes adhérentes.

38 38 - Il faudra encore compléter cette base de données et affiner l'analyse en prenant en compte les actions de la politique de la ville, et, en croisant l'ensemble avec les mêmes dispositifs mis en œuvre dans de la ville centre et les principales autres villes de l'agglomération. Il faudrait aussi mieux recenser les actions communales et au premier chef celles initiées par la Ville de Paris.

39 39 - Le terme « alimentaire » est repris officiellement par le projet de territoire du Pays Voironnais en 2009.

40 40 - Le Contrat d'agriculture et d'alimentation périurbaines d'agglomération, dit CAAP

Agglo. Bien au-delà du CAAP Agglo, la Région a fait de la question alimentaire un des thèmes transversaux prioritaires de sa politique.

41 41 - Urbact « Sustainable food in urban communities », 2013-2015.

42 42- Qui est plus ou moins formalisée selon les agglomérations dans une Charte, un Plan Local de l'Agriculture, un programme Leader ou encore une procédure contractuelle régionale ad hoc.

43 43 - Ainsi la ville de Saint-Etienne initia une politique d'approvisionnement de sa restauration collective en production biologique sans la relier à la politique intercommunale en faveur de l'agriculture périurbaine. C'est chose faite aujourd'hui.

44 44 - Comprise ici au sens géographique. Cf. le kilomètre zéro italien.

45 45 - En effet, à la faveur des crises alimentaires de la fin du 20^e siècle et de l'irruption des acteurs de la société civile, l'agriculture périurbaine et plus largement l'agriculture de proximité est devenue une question sociétale dans un débat jusqu'alors plutôt réservé aux initiés et aux acteurs traditionnels du secteur agricole.

46 46 - Par son ampleur et sa puissance sociale et politique, le mouvement des AMAP a fait reconnaître la figure du consommateur citoyen comme acteur légitime des politiques agricoles périurbaines et urbaines.

47 47 - En combinant préoccupation alimentaire, agriculture paysanne et contractualisation, le mouvement des AMAP formalise une rencontre assez tardive entre la lignée alternative agricole et la ville.

Pour citer cet article

Référence papier

Serge Bonnefoy et Caroline Brand, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, 89/1-2 | 2014, 95-103.

Référence électronique

Serge Bonnefoy et Caroline Brand, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* [En ligne], 89/1-2 | 2014, mis en ligne le , consulté le 20 février 2017. URL : <http://geocarrefour.revues.org/9424> ; DOI : 10.4000/geocarrefour.9424

Auteurs

Serge Bonnefoy

chercheur associé UMR PACTE 5194 serge.bonnefoy@terresenvilles.org

Caroline Brand

Doctorante UMR PACTE 5194 carolinebrand@hotmail.fr

Droits d'auteur

© Géocarrefour

Affiliations/partenaires

